



FACULTAD DE DERECHO

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Autor: Francisco de Asís Barranco-Polaina César.

Director: Antonio Jesús Alonso Timón.

Madrid

Abril 2014

Francisco de Asís
Barranco-Polaina
César

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL



La reforma de la Administración Local

RESUMEN: La reforma de la Administración Local en España era hasta ahora una asignatura pendiente como consecuencia de la necesidad de acometer cambios estructurales que permitan alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que desde el ámbito de la Unión Europea se vienen exigiendo. En este trabajo hemos tratado de elaborar una síntesis y repaso sistemático de las principales modificaciones que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha introducido en el régimen local. Nuestra intención es aportar una perspectiva fiel y objetiva de las principales novedades que la reforma contiene, centrándonos especialmente en aquellos aspectos de mayor relevancia e interés jurídico, y con la intención de dar una visión crítica y constructiva de los mismos. Esperamos atender a las necesidades e inquietudes del lector de manera que este trabajo pueda serle de especial utilidad e interés.

PALABRAS CLAVE: Reforma, Administración Local, Régimen local, Ley 27/2013, Racionalización y Sostenibilidad, Competencias, Fusión, Autonomía local, Municipios, Entidades Locales, Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Financiera, España.

The reform of the Local Government

ABSTRACT: The reform of the Local Government in Spain was until now an unresolved issue due to the need of structural changes that would help to achieve the objectives of fiscal sustainability and financial stability that were imposed by the European Union. In this paper we have tried to provide an overview of the main changes that the new Law 27/2013, of 27 December, of rationalization and sustainability of the Local Government, introduced in the local Spanish system. Our intention is to provide a true and fair view of the major developments that the reform contains, focusing particularly on those aspects with most relevant and legal interest and with the intention of giving a critical and constructive view of the whole legal text. We hope to address the needs and concerns of the reader so that this work can be of particular value and interest.

KEYWORDS: Legal reform, Local Government, Local legislation, Law 27/2013, Rationalization and sustainability, Competences, Mergers, Local autonomy, Councils, Local Entities, Budgetary Stability, Financial sustainability, Spain.

LISTA DE ABREVIATURAS	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. ANTECEDENTES.....	8
III. OBJETIVO DE LA REFORMA	9
IV. PRINCIPALES NOVEDADES.....	12
A) Clarificación competencial.....	13
1. Competencias municipales.....	14
2. Competencias de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes.....	20
3. Marco competencial autonómico.....	23
B) Racionalización de la estructura organizativa.....	25
1. Fusión de municipios.....	25
2. Entes locales de ámbito inferior al municipio.....	29
3. Entidades Instrumentales.....	31
C) Garantía de control financiero y presupuestario.....	33
1. El coste efectivo.....	34
2. Control de las retribuciones y régimen del personal al servicio de la Administración Local.....	34
D) Fomento de la iniciativa económico-privada.....	37
V. CONCLUSIONES.....	38
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
EELL	Entidades Locales
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

La realidad administrativa en nuestro país siempre ha destacado por tener un carácter complejo. La Constitución de 1978 creó un marco organizativo inspirado en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que estructuraba la Administración en varios niveles, reconociendo y garantizando en cada uno de ellos un cierto grado de autonomía.

Esta autonomía, ha sido dotada de una fuerte garantía en el caso de las Comunidades Autónomas, tal y como podemos apreciar con la lectura de los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución. En ellos vemos recogidas por un lado las competencias que con carácter exclusivo quedan reservadas al Estado, y por otro lado aquellas que corresponderían a las Comunidades Autónomas, competencias estas últimas que, como hemos podido comprobar a lo largo de estos años, se han hecho extensibles a prácticamente todas aquellas materias no reservadas de forma exclusiva al Estado en el artículo 149 CE.

Por el contrario, no ocurre lo mismo con la Administración Local, objeto de esta reforma y por tanto de nuestro análisis. El reconocimiento y garantía constitucional de la autonomía local es ciertamente más débil que en el ámbito autonómico, al contar únicamente con una previsión muy genérica en el artículo 140 CE. Esto, unido al modelo que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL) se encargó de definir, ha ido conformando un régimen local como el que actualmente tenemos, donde las competencias que han de asumir las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no han quedado bien clarificadas y definidas, dando lugar a un cierto descontrol competencial mediante el cual se ha incurrido en duplicidades e ineficiencias, y donde muchos municipios han asumido la prestación de ciertos servicios sin un título competencial concreto (las llamadas competencias impropias), lo que ha dado lugar a que, ante la situación económica de crisis actual, muchos de estos servicios hayan dejado de prestarse por falta de previsión presupuestaria y de financiación. Esto pone en claro peligro los derechos de los ciudadanos especialmente en las localidades más pequeñas que, en no pocas ocasiones, también son las más perjudicadas.

Estos problemas, que lo son tanto a nivel organizativo como estructural, producen consecuencias muy negativas tanto de carácter económico como en lo que a asunción de responsabilidades se refiere, sin que falte añadir el claro desconcierto que en los ciudadanos produce el no saber con exactitud de qué Administración depende un determinado servicio y a

qué lugar han de dirigirse a la hora de realizar una reclamación o exigir una determinada responsabilidad.

Si a esta ineficiente gestión por parte de la Administración añadimos la difícil situación económica por la que atraviesa nuestro país, nos encontramos con un escenario cuanto menos desalentador, que debe hacernos recapacitar acerca de la necesidad de acometer cambios y reformas de calado que consigan paliar estas serias deficiencias, y que hagan verdadero honor a los principios que la Constitución propugna en aras del buen desarrollo y desempeño de las competencias atribuidas en los distintos niveles de nuestra Administración.

Y es que la necesidad de esta reforma es exigible ya no solo a nivel interno, sino también como consecuencia de los objetivos de ahorro económico que en el marco de la Unión Europea nos han sido impuestos. Dichos objetivos deben acometerse con reformas de base, que no pretendan únicamente la consecución de efectos inmediatos sino que vayan más allá, poniendo los medios necesarios para que los errores y deficiencias que se han venido apreciando a lo largo de estos años no vuelvan a producirse. Toda reforma que no tomase esto muy en cuenta, no sería más que otra forma de taponar una de las innumerables brechas de un dique que poco a poco sigue agrietándose.

La reforma cuyo estudio acometemos, materializada mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), pone de relieve estos aspectos, y lleva a cabo una serie de cambios sin duda sustanciales, que han tenido una acogida cuanto menos heterogénea y en muchos casos bastante crítica como consecuencia de la reducción de competencias que las Entidades Locales han experimentado con la misma (que algunas voces han llegado incluso a considerar como de dudosa constitucionalidad), pero cuyos efectos, tanto positivos como negativos, probablemente no podamos apreciar y juzgar hasta dentro de unos años.

En definitiva, cabe expresar que al contrario de lo que nos hubiese gustado, un análisis sistemático y profundo de cada uno de los cambios que la reforma introduce requiere un tiempo y un espacio del que carecemos, teniendo en cuenta cual es la finalidad que este Trabajo Fin de Grado persigue y los objetivos que en este último año de titulación se nos exigen. Por ello, en este trabajo, intentaremos aportar una perspectiva fiel y objetiva de las principales novedades que la reforma contiene, centrándonos especialmente en aquellos aspectos de mayor relevancia e interés jurídico, y con la intención de dar una visión crítica y

constructiva de los mismos. Esperamos atender a las necesidades e inquietudes del lector de manera que este trabajo pueda serle de especial utilidad e interés.

II. ANTECEDENTES

Nuestra Constitución Española de 1978, en su artículo 149.1.18º, atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Esta competencia se vio materializada, en relación con la Administración local, mediante la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La reforma introducida por la Ley 27/2013 afecta fundamentalmente a las disposiciones de la ya mencionada LRBRL, así como al Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Es preciso mencionar que desde su promulgación, la LRBRL ha sido modificada en 12 ocasiones, de las cuales una buena parte han consistido en modificaciones de escasa relevancia que no merece la pena mencionar en este momento. Sin embargo, cabe destacar entre las más relevantes, la Ley 11/1999, de 21 de abril, para el desarrollo del Gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, así como la más reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, que introdujo novedades importantes en lo relativo a los municipios de gran población.

La LRBRL se encargó sin duda de desarrollar esa garantía de autonomía local establecida en la Constitución, y dio completamente un giro en relación con el régimen anterior, en aras de lograr que verdaderamente se cumpliera con el principio de descentralización de la Administración. En esta línea, posee especial relevancia aunque fuera de la LRBRL, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que tuvo como finalidad la de diseñar un régimen tributario consistente para municipios y provincias.

Con estos antecedentes y situándonos en el momento actual, podemos añadir que la reforma introducida por la LRSAL es una reforma claramente influenciada por las necesidades económicas presentes. La modificación del artículo 135 CE realizada en 2011 permitió

introducir la exigencia constitucional de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera, lo que condujo como no podía ser de otra manera al desarrollo de esta materia mediante la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). La reforma introducida por la LRSAL surge, sin duda, como necesario instrumento para contribuir a que dichos propósitos se materialicen y ayuden a lograr los objetivos de reducción del gasto público, mejora del déficit y aumento del ahorro que se pretende que nuestro país alcance en el contexto de la Unión Europea.

En cuanto a la tramitación de la reforma, cabe mencionar brevemente que la aprobación del Proyecto de Ley presentado en el Parlamento fue relativamente sencilla debido a la amplia mayoría con que cuenta el Gobierno. Sin embargo, no fue así con la elaboración de la misma, donde se sucedieron varios borradores siendo ésta modificada en diversas versiones. El Dictamen 567/2013 del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley, en ejercicio de consulta facultativa, plasmó algunas críticas y recomendaciones sobre todo en lo relativo a la constitucionalidad del Proyecto y a la necesidad de revisar ciertos aspectos de las competencias municipales (entre otros aspectos) que derivaron en otra nueva modificación hasta conformar finalmente el Proyecto de Ley definitivo que más tarde fue aprobado por el Parlamento y publicado en el BOE el día 30 de diciembre de 2013.

III. OBJETIVO DE LA REFORMA

Si atendemos a lo dispuesto en el preámbulo de la norma, podemos esbozar de manera sintética cuál es el sentido que la misma persigue en un plano más concreto y lograr así una perspectiva general de su objeto. Según esto, las novedades y modificaciones introducidas van destinadas fundamentalmente a la consecución de los siguientes cuatro objetivos:

A) Clarificar competencias municipales:

Se hace alusión al principio de “una Administración, una competencia”, como axioma inspirador a la hora de tomar las medidas que son necesarias para paliar las duplicidades e ineficiencias que con frecuencia se han venido dando en el ámbito de la Administración Local para evitar que se produzcan solapamientos competenciales entre Administraciones, especialmente entre las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas.

Lo cierto es que el modelo competencial que se ha venido implementando hasta ahora, ha dado lugar a serias duplicidades, que generan un sobrecoste en la Administración e impiden que se atienda correctamente a los criterios de eficiencia y eficacia. Además, es especialmente notorio el problema que se ha generado con las denominadas “competencias impropias”, que han conducido a los ayuntamientos a gestionar una serie de servicios sin un título competencial propio que les habilite y en muchas ocasiones con recursos insuficientes y sin la adecuada financiación. A esto hay que sumar la gran dificultad que existe en muchas ocasiones para atribuir responsabilidades por la prestación de dichos servicios.

Lo que esta reforma pretende es definir con precisión estas competencias. Para ello realiza una enumeración de aquellas materias en las cuales los municipios han de ejercer en todo caso sus competencias. Mediante esta técnica, además, se consigue crear una reserva formal de ley que impide que dichas competencias sean determinadas por vía reglamentaria, siendo necesaria otra ley del mismo rango para modificarlas. Asimismo, se establecen una serie de garantías para el correcto ejercicio de las mismas.

Además de estas competencias propias, las Entidades Locales podrán ejecutar aquellas que les sean atribuidas por delegación tanto de carácter estatal como autonómico, pero siempre y cuando ésta vaya acompañada de la dotación presupuestaria correspondiente, además de que la delegación no podrá realizarse por un periodo inferior a 5 años y deben preverse mecanismos para que quede suficientemente garantizada la prestación del servicio como veremos posteriormente.

En cuanto a la asunción por parte de las Entidades Locales de competencias distintas a las mencionadas anteriormente, esto solo se podrá llevar a cabo siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio y haya quedado constatado que dicho servicio no está siendo ejecutado de forma simultánea por cualquier otra Administración.

Por último, la reforma pretende reforzar el papel que juegan instituciones tales como las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y los Consejos Insulares, atribuyéndoles una serie de funciones entre las que destacan la coordinación en la prestación de determinados servicios mínimos para aquellos municipios de reducida dimensión que no superen los 20.000 habitantes y la colaboración y cooperación en los procesos de fusión de municipios que la ley prevé como veremos más adelante.

B) Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local:

En cuanto a este objetivo, se pretende en primer lugar incentivar mediante una serie de medidas la fusión entre municipios de reducido tamaño para así reducir su número y poder atender mejor a determinados intereses generales. Estas medidas consisten básicamente en un incremento de la financiación, así como un puesto preferencial a la hora de asignar ciertos planes y subvenciones. Del mismo modo, los municipios fusionados estarán exentos de asumir la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional, y tendrán la ventaja de poder conservar tanto la identidad territorial como la propia denominación de cada municipio a pesar de que pierdan su personalidad jurídica independiente. Estas medidas, tal y como expresa el preámbulo de la Ley, se encuentran constitucionalmente respaldadas por la reciente STC 103/2013 de 25 de abril.

Además, en aras de esta labor de reestructuración, la Ley realiza una revisión de las conocidas como entidades instrumentales al servicio de la Administración local. Se lleva a cabo una revisión y racionalización de sus órganos de dirección y gobierno y se realiza una definición y control de las retribuciones del personal al servicio de dichos órganos.

En concreto, se pretende que las Entidades Locales no constituyan entidades instrumentales cuando se encuentren incursas en algún tipo de plan económico-financiero o de ajuste. Del mismo modo, se establece la prohibición de constituir entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, aquellas que a su vez están controladas por otra entidad instrumental. Estas entidades deberán disolverse al momento de la entrada en vigor de la norma.

C) Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso:

Para mejorar la garantía de que exista un verdadero control financiero, se establece la obligación de que las Entidades Locales determinen el “coste efectivo” de los servicios prestados. Esto lo harán en base a una serie de criterios comunes que les proporcionaran unos datos que habrán de ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Lo que se pretende con esto, es dar cumplimiento a ese principio de eficiencia que inspira la reforma y que ha demás deriva del necesario cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la LOEPSF, mejorando la información disponible acerca de la situación financiera de estas Entidades Locales y ayudando por tanto a facilitar la correcta toma de decisiones.

Además se establece que el Gobierno se encargará de fijar las directrices necesarias para llevar a cabo procedimientos de control, criterios de actuación y derechos de las funciones

públicas desarrolladas por las Entidades Locales. Se dará entrada al uso de técnicas como la auditoria, de manera similar a como sucede en el caso de otras Administraciones, y se contará para ello con la ayuda de la Intervención General del Estado.

D) Favorecer la iniciativa económico privada:

Por último, esta reforma plantea una serie de medidas encaminadas a reducir las trabas que la iniciativa económica privada pueda encontrarse a la hora de promover el desarrollo de una actividad. Se establece una importante limitación en el uso de las autorizaciones administrativas necesarias para comenzar a desarrollar una actividad económica y únicamente se permitirá su uso en aquellos casos en los que sea realmente necesario y recomendable, atendiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad.

De este modo, tal y como expone el preámbulo de la norma, se favorece la iniciativa económico privada y se evitan así intervenciones administrativas desproporcionadas, que pueden ser causa de efectos negativos en el desarrollo y crecimiento de la actividad económica.

En definitiva, son estos los objetivos fundamentales que la reforma pretende alcanzar introduciendo una serie de novedades y cambios legislativos cuyo análisis nos disponemos a abordar a continuación.

IV. PRINCIPALES NOVEDADES

Para el estudio de las principales novedades que introduce la LRSAL, hemos creído conveniente dividir su explicación en cuatro bloques que se corresponden con los cuatro objetivos citados anteriormente y que nos ayudarán a comprender mejor el sentido de los aspectos a desarrollar en función de la finalidad que con ellos se pretende.

Pero antes, que mejor manera de introducirnos en la reforma, que atender a lo dispuesto en el apartado uno de su artículo primero, donde se introduce un ligero cambio, que no baladí, en la redacción del artículo 2.1 de la LRBRL. Si atendemos al mismo comprobamos que, a los antiguos principios configuradores del sistema competencial de las Entidades Locales (descentralización y proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos), se han añadido los de eficacia y eficiencia, además de una clara alusión a la necesidad de que estos

se pongan en práctica con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Esto nos va dando buena idea de en qué dirección van las novedades introducidas, y nos va a servir además de base para adentrarnos en un análisis más riguroso y concreto de la reforma, comenzando, en primer lugar, con los aspectos relativos al reparto competencial que la norma establece.

A) Clarificación competencial

La nueva regulación de las competencias locales es probablemente uno de los aspectos de mayor relevancia de la reforma ya que, como hemos mencionado anteriormente, se establece que las Entidades Locales sólo podrán asumir competencias diferentes a las propias o a las atribuidas por delegación (tanto estatal como autonómica, como consecuencia de su carácter bifronte) cuando se cumplan los dos requisitos que la reforma introduce en su artículo primero apartado tres, mediante la adición de un cuarto apartado al artículo 7 de la LRBRL.

De esta forma, el nuevo artículo 7.4 de la LRBRL, dispone lo siguiente:

*“Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando **no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal**, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y **no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.** (...)”*

Es decir, que el amplio marco de libertad del que las entidades locales han venido disfrutando en este aspecto durante el periodo anterior a la reforma y que provocó que muchas de ellas se lanzasen sin temor al ejercicio de las llamadas “competencias impropias” queda considerablemente reducido. Esto obedece a motivos sobre todo económicos, que han demostrado que dichas competencias han supuesto en no pocas ocasiones un grave lastre para muchos ayuntamientos, que si en épocas pasadas se vieron cegados por el optimismo de los elevados ingresos obtenidos gracias al urbanismo, han comprobado con la actual crisis económica que no es oro todo lo que reluce, llegando en muchos casos a situaciones en las que dichos servicios han dejado de prestarse poniendo en grave peligro los derechos de los ciudadanos.

Por tanto comprobamos que, en primer lugar, existe un requisito de cumplir con los requerimientos de sostenibilidad financiera de la LOEPSF, y en segundo lugar, el requisito de que no se preste el mismo servicio de forma simultánea por otra Administración. A esto es necesario añadir, la importancia que tendrán por su carácter necesario y vinculante los informes previos *de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

Por último, y para acotar aún más los márgenes de libertad de las Entidades Locales en lo que ha competencias impropias se refiere, el artículo termina disponiendo que el ejercicio de las mismas deberá realizarse siempre en los términos establecidos por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Dicho esto, pasemos a ver en qué estado quedan el resto de competencias que habrán de asumir en su caso las Entidades Locales y como afecta esto de igual modo al papel que las Comunidades Autónomas ejercen en el ámbito local.

1. Competencias municipales.

En lo que a competencias se refiere, hemos de atender a la nueva redacción que se realiza del artículo 25 de la LRBRL, cuyo apartado primero se modifica mediante una redacción más restrictiva que no permite ya la interpretación extensiva del precepto y que evita que dicho apartado pueda entenderse como una cláusula genérica de capacidad de los municipios.¹

A continuación, en el segundo apartado del reformado artículo 25 de la LRBRL se pasa a enumerar lo que la misma ley enuncia como “competencias propias”, es decir, aquellas que el municipio ejercerá en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

¹ FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 59.

- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Según esto, comprobamos como el artículo 25.2 de la LRBRL ofrece un abanico de competencias que actúa como *garantía mínima de la autonomía local*² expresada en el artículo 137 CE, pero se trata de un abanico que, sin duda, se ha visto innegablemente reducido en relación con el espectro competencial que ofrecía el artículo antes de la entrada en vigor de la reforma.

Asimismo, es inevitable hacer mención del cambio que a su vez ha experimentado el artículo 26 de la LRBRL en su apartado primero, modificado por el apartado nueve del artículo

² VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la LRSAL" en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 86.

primero de la reforma. En él, se establece una relación donde se contiene cuáles serán los servicios mínimos que los municipios en todo caso deberán asumir en función del tamaño poblacional. Tal y como la reforma establece, dichos servicios serán los siguientes:

- En **todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los Municipios con población **superior a 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población **superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los Municipios con población **superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Si lo comparamos con la situación anterior, brevemente, podemos comprobar cómo ha sido eliminado el “control de alimentos y bebidas” para todos los municipios, así como el “mercado” para aquellos con más de 5.000 habitantes. Por otro lado, se ha quitado también la “prestación de servicios sociales” para aquellos municipios de más de 20.000 habitantes a la vez que se les ha atribuido la de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social”. En cambio, los municipios de más de 50.000 habitantes no se han visto afectados por ningún cambio relevante en este aspecto.

En último lugar, hemos de analizar otro orden de competencias que los municipios podrán asumir y que no es otro que el referido a aquellas que les sean atribuidas por delegación, tanto por parte del Estado como de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Tal y como queda redactado el artículo 27 de la LRBRL tras la reforma observamos que se establece que esta delegación de competencias por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas deberá contribuir a mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar las duplicidades administrativas y ser acorde, una vez más, con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además se introducen una serie de requisitos (que se mencionaron de forma más breve en el epígrafe anterior) y que son los siguientes:

- La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de la misma.
- Dicha delegación no podrá ser por periodo inferior a cinco años.
- Deberá determinarse igualmente el control de eficiencia que la Administración delegante se reserve, así como los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne, sin que esto pueda suponer un mayor gasto para las Administraciones Públicas.
- Se exige que la delegación vaya acompañada de una memoria económica donde justifiquen que se cumple con los principios inspiradores del artículo (mejora de la gestión, eliminación de duplicidades y cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas, que en ningún caso podrá ser mayor.

Si atendemos al apartado tercero de este artículo 27 de la LRBRL podemos comprobar cuáles son esas competencias delegables, aunque es importante resaltar que la expresión “entre otras”, incluida en la redacción del precepto, hace que no podamos considerar este listado como un *numerus clausus*,³ y que por tanto cualquier otra competencia no incluida como “propia” en el dictado del artículo 25.2 LRBRL podrá ser delegada, siempre y cuando dicha delegación se realice “*con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos*”, tal y como en el mismo artículo se expresa.

Por tanto, las competencias delegables incluidas en el *numerus apertus* del artículo 27.3 de la LRBRL son las siguientes:

- Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Protección del medio natural.
- Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

³ FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 62.

- Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª CE.
- Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- Promoción y gestión turística.
- Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
- Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Es relevante destacar el hecho de que para la efectividad de dicha delegación, se requiere la aceptación por parte del Municipio interesado. Además, en el mismo artículo podemos observar la importancia que tiene el control que la Administración delegante ha de mantener sobre el municipio como garantía de que dicho servicio se preste y ejecute de manera correcta y sin ningún tipo de deficiencias. En caso contrario, la delegación podrá ser revocada tal y como se extrae de la lectura del reformado artículo 27.4 de la LRBRL, que dispone lo siguiente:

“La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias

observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.”

Para finalizar con este apartado, es necesario hacer referencia al nuevo artículo 116 bis que la reforma introduce, y que prevé una serie de obligaciones para aquellas corporaciones locales que formulen un plan económico-financiero como consecuencia de haber incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto. Según este artículo, estas corporaciones locales deficitarias deberán incluir como contenido mínimo de su plan económico-financiero al menos las siguientes medidas:

- Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- Racionalización organizativa.
- Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la reforma que la LRSAL introduce en el marco competencial local ha sido recibida con cierto recelo en muchos ámbitos de la Administración, como consecuencia especialmente del recorte competencial sufrido por parte de dichas entidades. Tal es así, que el Consejo de Estado ya hizo referencia a este problema en el dictamen emitido sobre el Anteproyecto de Ley, donde expresó que el nuevo modelo competencial “*da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios*”.

Y a esto cabe añadir que en definitiva el modelo competencial que plasma la reforma es muy similar en los aspectos sustanciales al modelo contenido en el Anteproyecto.⁴

2. Competencias de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes.

La reforma también ha venido a modificar el régimen competencial referente a Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, reforzando el papel que estas ejercen como dijimos anteriormente. La reforma introduce en el artículo 26.2 de la LRBRL la coordinación por parte de las Diputaciones en la prestación de ciertos servicios. En concreto, en los municipios con **población inferior a 20.000 habitantes** será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- Recogida y tratamiento de residuos.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Limpieza viaria.
- Acceso a los núcleos de población.
- Pavimentación de vías urbanas.
- Alumbrado público.

Según este artículo además la Diputación deberá proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación del servicio, que podrá ser ejercida directamente por la Diputación o mediante fórmulas de gestión compartida (consorcios, mancomunidades y otras fórmulas). El Ministerio decidirá sobre dicha propuesta en aras de reducir los costes efectivos de los servicios mencionados.

Existe una excepción, para el caso de que el municipio justifique que es capaz de prestar el servicio con un coste efectivo menor que el propuesto por la Diputación, en cuyo caso el municipio podrá asumir la prestación y coordinación del servicio si la Diputación considera que está acreditado.

Por otro lado, la reforma también afecta al artículo 36 de la LRBRL, que define las competencias que podríamos clasificar como propias de las Diputaciones Provinciales o

⁴ FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local" en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 63.

entidades equivalentes. Según este artículo, serán competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31 de la misma LRBRL.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LRBRL (referido a aquellas entidades locales deficitarias que mencionamos en el epígrafe anterior).
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Además de estas competencias, podemos encontrar algunas otras repartidas por el texto reformado de la LRBRL entre las que podemos destacar la cooperación con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para la supervisión de las delegaciones hechas a los municipios (artículo 27 LRBRL), la participación en la elaboración de los planes económico-financieros de los municipios (apartado 3 del artículo 116 bis LRBRL) o la participación en la supervisión y coordinación de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios (artículo 13.5 LRBRL).

A modo de conclusión, cabe hacer referencia a la polémica que siempre ha rodeado a las Diputaciones Provinciales, llegando incluso a plantearse en muchas ocasiones su supresión del modelo local. Esta crítica viene sobre todo fundada en su carencia de legitimidad como consecuencia de la elección indirecta de sus órganos y en la falta de actividad y presencia que han experimentado desde que se instauró el modelo autonómico en nuestro país.

Autores como Forcadell i Esteller⁵ plantean serias dudas sobre el hecho de que *“una Administración indirectamente representativa, como es la diputación provincial, pueda gestionar tareas de ámbito municipal, sobre todo aquellas tareas que más directamente se refieren a cada núcleo concreto de población, sin llevarse a cabo una reforma de la legislación electoral que establezca la elección directa de los órganos de gobierno de la diputación.”*, aspecto sobre el cual también advirtió el Consejo de Estado en el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley.

Por otro lado, tal y como defiende Arenilla Sáez⁶ como fundamento para la no supresión de las Diputaciones, *“la demarcación autonómica, salvo en las comunidades autónomas uniprovinciales, no es adecuada para atender las necesidades de los pequeños municipios.”*, además de que *“(…) si las comunidades autónomas asumiesen la atención y la organización de determinados servicios municipales nos encontraríamos ante un modelo bien distinto al*

⁵ FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 65.

⁶ ARENILLA SÁEZ, MANUEL. “El nuevo sistema de competencias locales” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 25.

actual, ya que supondría definir la manera efectiva en la que los municipios están representados en el nivel político y decisonal en los órganos de gobierno y legislativos de las comunidades autónomas.”.

Por tanto vemos que parece que este problema relativo al papel que han de ejercer las Diputaciones no queda resuelto, puesto que, mientras que por un lado nos encontramos con el problema de la falta de legitimación al tratarse de órganos de representación indirecta, por otro lado nos encontramos con que las Comunidades Autónomas generalmente no están preparadas para atender a todas las necesidades de cada uno de los núcleos de población adecuadamente, y han de ser entidades de circunscripción más reducida, como son las Diputaciones, las que mejor lleguen a cubrir esas necesidades y puedan en definitiva atender con más cercanía y efectividad a las labores que se les encomiendan en el ámbito provincial.

3. Marco competencial autonómico.

Para terminar con este epígrafe haremos una breve síntesis de los cambios introducidos por esta reforma en el régimen competencial autonómico. Existen una serie de competencias de ámbito municipal que con la nueva reforma van a pasar a manos de las Comunidades Autónomas. Se trata de las siguientes:

- **Educación** (disposición adicional decimoquinta de la LRSAL):

La norma dispone que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas o cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. Para ello se habrá de contemplar el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

- **Salud** (disposición transitoria primera de la LRSAL):

El precepto establece que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio relativas a la participación

en la gestión de la atención primaria de la salud, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por dichos Municipios o por cualquier otra Entidad Local.

Además se dispone que dicho traspaso deberá completarse en el plazo de 5 años desde la entrada en vigor de la ley de forma progresiva, mediante la asunción de un 20 por cien anual de la gestión de dichos servicios asociados a las competencias sanitarias. Asimismo, la gestión por las Comunidades Autónomas de estos servicios no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Todo esto se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, tal y como establece el artículo 27 de la LRBRL.

- **Servicios sociales y reinserción social** (disposición transitoria segunda de la LRSAL):

Se prevé que para el 31 de diciembre del año 2015, las Comunidades Autónomas asuman la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, con independencia de que su ejercicio se viniese realizando por Municipios o cualquier otra Entidad Local.

Del mismo modo que en el supuesto anterior, la gestión por parte de las Comunidades Autónomas de estos servicios no podrán suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

También se reserva del mismo modo, la posibilidad de que estas competencias sean delegadas en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la LRBRL.

- **Inspección sanitaria** (disposición transitoria tercera de la LRSAL):

Se establece por último, que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, las Comunidades Autónomas prestarán también los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

En lo referente a este apartado, se pueden plantear dudas acerca de la constitucionalidad de este traslado de competencias directamente a las Comunidades Autónomas, ya que como expresa Velasco Caballero, la supresión de competencias municipales directamente por las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley es cuestionable por cuanto *“Por principio, el Estado solo puede disponer sobre las atribuciones municipales en las propias materias competenciales del Estado. No en materias competenciales de las comunidades autónomas.”*. Según el mismo autor, el Estado es competente con base en el artículo 149.1.18º CE para suprimir un deber de servicio público a los ayuntamientos, pero no para determinar que ese servicio municipal deba pasar a ser ahora necesariamente autonómico.

Sin embargo, en nuestra humilde opinión, esta interpretación es cuestionable por cuanto deja al Estado sin capacidad para establecer normas que permitan transferir las competencias de unas Administraciones a otras con la finalidad de garantizar un marco de igualdad dentro del territorio nacional. Esta inflexibilidad, que dejaría al Estado vacío de poder a la hora de regular un marco de equidad para los ciudadanos, propicia que cada Comunidad Autónoma establezca un modelo diferente sin que ningún ente pueda garantizar que los servicios se presten adecuadamente y con garantía de igualdad para los municipios pertenecientes a las diferentes Comunidades Autónomas de nuestro país, lo que en definitiva operaría en detrimento de los principios constitucionales por los que el Estado debe velar y tratar de preservar.

B) Racionalización de la estructura organizativa.

Como hemos podido comprobar con la lectura de los objetivos de la reforma, otra de las finalidades que la norma persigue es la racionalización de la estructura organizativa de la Administración. Para ello se han introducido diversos cambios que podemos clasificar en tres bloques: los que tratan de incentivar la fusión de municipios, aquellos que afectan a las Entidades Locales de ámbito inferior al municipio, y los referentes al régimen de las Entidades Instrumentales. A continuación procedemos a exponerlas.

1. Fusión de municipios.

Uno de los problemas fundamentales del panorama local español es el hecho de que existe un número muy elevado de ayuntamientos y la mayoría de ellos tienen menos de 5.000

habitantes. Esto, como bien expresa Arenilla Sáez⁷, hace que “*no se produzcan economías de escala en la prestación de los servicios y actividades locales, y que no esté suficientemente garantizado el derecho de los ciudadanos de las pequeñas poblaciones a los servicios esenciales*”. Por tanto, a la hora de buscar soluciones deben arbitrarse medidas que intenten reducir este elevado grado de atomización municipal y que vayan dirigidas a lograr una administración local más equilibrada, eficaz y enfocada a lograr los objetivos de estabilidad presupuestaria y financiera que ya hemos mencionado.

Para ello, la reforma en su artículo 1.5 introduce una serie de medidas tendentes a incentivar la fusión de municipios mediante la reforma del artículo 13 de la LRBRL como veremos a continuación.

Cabe hacer referencia en primer lugar al límite que se ha introducido en el apartado segundo del artículo 13, que establece que la creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y de **al menos 5.000 habitantes**. Además dichos municipios deberán contar con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no deberán ocasionar una disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Si continuamos con el apartado cuarto del mismo artículo pasaremos a observar ya las novedades introducidas en cuanto a medidas de incentivo para la fusión de municipios, donde se expresa que los municipios, independientemente del tamaño de su población y siempre que se encuentren en situación de colindancia dentro de una misma provincia, podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión (sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica).

Además se establece como requisito que el municipio resultante de dicha fusión no podrá segregarse hasta que hayan transcurrido diez años desde la adopción del convenio de fusión. Asimismo, dicho convenio deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados.

Las medidas introducidas para incentivar estas fusiones, tal y como vienen expresadas en la reforma y que se habrán de aplicar al municipio resultante de la fusión, son las siguientes:

⁷ ARENILLA SÁEZ, MANUEL. “El nuevo sistema de competencias locales” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 24.

- En primer lugar se incrementa en un 0,10 el coeficiente de ponderación que le resulte de aplicación al municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que se encarga de regular la financiación de los municipios mediante la distribución del importe total de la participación en los tributos del Estado. Además atendiendo a los criterios de esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria correspondientes a cada municipio y que también vienen regulados en este artículo, se dispone que en ningún caso podrán ser inferiores al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión.
- Por otro lado, la financiación mínima del municipio resultante será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Asimismo, se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas (disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales).
- También se establece como incentivo adicional que el municipio resultante de la fusión quedará dispensado de prestar los nuevos servicios mínimos que le correspondan por razón de su aumento poblacional en base al artículo 26 de la LRBRL.
- Por último, la reforma dispone que durante al menos los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, el municipio resultante tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

Además de esto, la fusión conllevará una serie de consecuencias para los municipios implicados, que podemos resumir en los siguientes aspectos:

- La fusión llevará consigo la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios conformando los medios personales, materiales y económicos del municipio fusionado, y será el Pleno de cada Corporación el órgano

encargado de aprobar las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación.

- En cuanto al órgano del gobierno del nuevo municipio resultante, el mismo estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- En el caso de haberse acordado el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el nuevo artículo 24 bis de la LRBRL, que ha introducido la reforma⁸.
- El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de que si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión.

A esto cabe añadir, que una vez adoptado el Convenio de fusión el nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente.

Estas son, en definitiva y de manera sintética, las medidas que han decidido incluirse en la reforma como medio de incentivo de la fusión de municipios y que, a nuestro juicio, no producen menoscabo alguno en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas por cuanto se trata de una serie de previsiones que no se imponen sino que se encargan de

⁸ *Art. 24.1 bis LRBRL:* Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como **forma de organización desconcentrada** del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

establecer medidas que “fomenten la fusión de municipios” y que se configuran “sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica”.

Finalmente, es conveniente señalar el hecho de que el dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley, ya hacía referencia a esta forma de fomentar la fusión entre municipios, como medida más adecuada y preferible a la imposición de criterios que se establecía en el anteproyecto de la reforma, por ser más respetuosa con el principio de autonomía local.

2. Entes Locales de ámbito inferior al municipio.

Los entes locales de ámbito inferior al municipio se han visto igualmente afectados de manera sustancial por la reforma de la Administración local que estamos analizando. Comenzando con la lectura del reformado artículo 3.2 LRBRL podemos observar como a dichos entes se les elimina de la condición de Entidades Locales que sin embargo antes sí poseían.

Además, se introducen en este ámbito una serie de limitaciones para legislador autonómico, a pesar de que en la reforma se establece que dichos entes estarán regulados por la Ley autonómica⁹. En concreto, el nuevo artículo 24 bis de la LRBRL que la reforma introduce es el que califica a este tipo de entes locales como forma de organización desconcentrada del municipio para la administración de núcleos de población separados, además de eliminar su personalidad jurídica.

Del mismo modo, es bastante interesante la previsión incluida en el artículo 116 bis de la LRBRL que ya hemos mencionado anteriormente. Concretamente, en el apartado dos e) de dicho artículo, se establece, para aquellas corporaciones locales deficitarias que hayan incumplido los correspondientes objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto y que por tanto se vean en la situación de tener que formular un plan económico-financiero, la obligación de que en dicho plan se incluya la *“supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”*.

⁹ FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 69.

En este punto cabe preguntarse por tanto, en qué situación quedan este tipo de entidades locales menores, solución que nos dan las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la reforma. Hemos de distinguir en primer lugar a las entidades locales menores ya existentes de aquellas que sean de nueva creación, ya que lo que se prevé para unas y para otras es bien diferente.

En cuanto a las entidades locales menores ya existentes, como bien explica Carmen Lucas Lucas¹⁰, estas *“mantendrán su personalidad jurídica siempre que presenten sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014, y en caso de incumplimiento será causa de disolución que será acordada por decreto del órgano de gobierno de la comunidad autónoma, y en él se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada, es decir, se les otorga la misma naturaleza que a las nuevas entidades que se creen tras la entrada en vigor de la Ley.”*

Esta disolución, tal y como lo expresa la Ley, conllevará:

- Que el personal que estuviera al servicio de la entidad disuelta quedará incorporado en el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial está integrada.
- Que el Ayuntamiento del que dependa la entidad de ámbito territorial inferior al municipio queda subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

Por otro lado, podemos extraer sin problema de lo expuesto anteriormente que las entidades de ámbito inferior al municipio que sean de nueva creación, es decir, que se creen con posterioridad a la publicación de la Ley, carecerán ya de personalidad jurídica y tendrán el carácter de forma de organización desconcentrada, tal y como viene establecido en el apartado primero del artículo 24 bis de la LRBRL.

Asimismo, la disposición transitoria quinta de la reforma introduce un régimen transitorio aplicable a aquellos núcleos de población que antes del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio. Se establece para los mismos, que una vez que se constituyan, lo harán con personalidad jurídica propia y con la condición de Entidad Local y se regirán por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente.

¹⁰ LUCAS LUCAS, CARMEN. “El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales.” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 182.

Por lo demás solo cabe añadir, que la reforma no ha introducido novedades relevantes en lo referente al régimen de las entidades locales de ámbito superior al municipio.

3. Entidades Instrumentales.

Queda por último hacer referencia brevemente a las modificaciones introducidas en lo referente a las Entidades Instrumentales de la Administración local. Estos cambios vienen incluidos en los artículos 1.36 y 1.37 de la reforma, que vienen a modificar respectivamente las disposiciones adicionales novena y duodécima de la LRBRL en aras de lograr un redimensionamiento del sector público local y regular el sistema de retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local así como el número máximo de miembros en sus órganos de gobierno.

Se establece en primer lugar, que las Entidades Locales del artículo 3.1 de la LRBRL (las llamadas Entidades Locales territoriales) y los organismos autónomos de ellas dependientes que como consecuencia de su situación deficitaria se vean inmersas en un plan de ajuste o económico-financiero, no podrán crear de modo alguno entes instrumentales. La Ley expresamente dispone que no podrán *“adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.”*

Además, estas entidades tampoco podrán durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Solo y excepcionalmente podrán hacerlo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no superase en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Asimismo, los entes instrumentales que en el momento de entrada en vigor de la Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritos a alguna de las Entidades Locales del artículo 3.1 de la LRBRL o a alguno de los organismos autónomos de ellas dependientes y además se encuentren en desequilibrio financiero, tendrán la oportunidad de sanearse si en el

plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la reforma aprueban un plan para corregir dicho desequilibrio (previo informe favorable del órgano interventor de la Entidad Local).

En este caso, la Entidad Local de la cual dependa dicho ente instrumental podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital con la condición de que en el ejercicio presupuestario anterior haya cumplido, al igual que antes, con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

Si el saneamiento y la corrección prevista en el plan no se hicieran realidad a fecha de 31 diciembre de 2014, la Entidad Local deberá proceder a disolver cada una de las entidades que continúen en situación de desequilibrio. En caso de que la correspondiente Entidad Local no cumpla con esta previsión, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015. Estos plazos podrán ampliarse hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016 cuando las entidades instrumentales en situación de desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.

Del mismo modo la reforma viene a imponer la disolución de los conocidos como “holdings locales”¹¹ o entes instrumentales de segundo nivel, es decir, aquellos que están controlados exclusivamente por otros entes públicos del sector público local, como medida de transparencia y eficiencia que atiende a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 CE.

Por otro lado, como ya hemos mencionado, la reforma también se encarga de establecer reglas en lo que a contratos mercantiles de alta dirección en el sector público se refiere (disposición adicional duodécima de la LRBRL) estableciendo en primer lugar la necesidad de que el Pleno de la Corporación local clasifique las entidades vinculadas o dependientes de la misma en tres grupos, atendiendo a las siguientes características: volumen de negocio, número de

¹¹ VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la LRSAL” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): La reforma de 2013 del régimen local español. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 130.

trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad.

En base a estas características y a la clasificación que se otorgue a cada entidad se podrán determinar los siguientes aspectos:

- El número máximo de miembros del consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las correspondientes entidades.
- La Estructura organizativa de los mismos, incluyendo la fijación del número mínimo y máximo de directivos que ha de poseer, así como la cuantía máxima de retribución total, con determinación del porcentaje máximo que habrán de representar los complementos de puesto y los variables.

El contenido de los contratos mercantiles o de alta dirección que se hayan celebrado con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma deberá ser adaptado a estas reglas en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley.

Además, se establece que las entidades pertenecientes al sector público local deberán publicar en su página web datos como la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo asimismo la información relativa a la experiencia profesional de sus miembros como otra medida adicional de mejora en la transparencia de estos entes y para evitar que se difuminen las posibles responsabilidades que en este ámbito se deban asumir.

C) Garantía de control financiero y presupuestario.

La reforma persigue también una mejora en las garantías de control financiero y presupuestario en el ámbito local, ya que como hemos podido comprobar, la misma nace inspirada en gran parte por los objetivos que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pretende alcanzar. Muchas de las novedades que introduce la reforma y que aspiran a lograr estos objetivos ya hemos tenido ocasión de verlas en los epígrafes anteriores, en aspectos como el nuevo reparto competencial y el riguroso control del coste de los servicios por parte de las Entidades Locales, el aumento de los límites a la creación de los entes instrumentales y el control sobre la retribución de sus directivos y la composición de sus órganos de gobierno, el incentivo de los procesos de fusión entre municipios como medio para economizar y aumentar los estándares de eficiencia de los mismos... etc. Por ello, en este epígrafe haremos referencia única y brevemente a dos puntos:

la introducción del concepto de “*coste efectivo*” y el régimen del personal al servicio de la Administración local y el control en las retribuciones del mismo.

1. El coste efectivo.

En primer lugar hemos de hacer referencia a la introducción del concepto de “*coste efectivo*” de los servicios municipales, que deberá ser publicado por cada ayuntamiento y consecuentemente comparado con el de otros municipios, así como al papel que el mismo jugará ya que viene a sustituir a la idea de “coste estándar” que se empleaba con anterioridad a la reforma.

El artículo 1.31 de la reforma añade un nuevo artículo 116 ter a la LRBRL que viene a esbozar lo que va a suponer este nuevo concepto de coste. Dicho artículo establece el deber por parte de todas las Entidades Locales de calcular antes de día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que las mismas prestan. Para ello se basarán en los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

El mismo artículo añade que dicho coste efectivo de los servicios se calculará teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos que se han mencionado anteriormente. Asimismo dispone que los criterios para su cálculo vendrán desarrollados por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por último, los costes efectivos de cada uno de los servicios deberán ser remitidos por todas las Entidades Locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que sean publicados.

2. Control de las retribuciones y régimen del personal al servicio de la Administración Local.

Además del control de los contratos mercantiles o de alta dirección que la reforma establece en el ámbito de las entidades instrumentales, la LRSAL también se encarga de regular las retribuciones de los cargos electos de las Administraciones locales basándose en criterios que dependen del tamaño poblacional del municipio, y tomando como referencia las retribuciones percibidas por los Secretarios de Estado.

Concretamente, la reforma introduce un nuevo artículo 75 bis en la LRBRL que dispone que los Presupuestos Generales del Estado determinarán anualmente el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluyendo los trienios a los que tengan derecho en su caso los funcionarios de carrera que se encuentren prestando servicios especiales. Para esto, se atenderá al criterio del tamaño poblacional tal y como se muestra en esta tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado.
300.001 a 500.000	Secretario de Estado -10%.
150.001 a 300.000	Secretario de Estado -20%.
75.001 a 150.000	Secretario de Estado -25%.
50.001 a 75.000	Secretario de Estado -35%.
20.001 a 50.000	Secretario de Estado -45%.
10.001 a 20.000	Secretario de Estado -50%.
5.001 a 10.000	Secretario de Estado -55%.
1.000 a 5.000	Secretario de Estado -60%.

Asimismo, este artículo 75 bis se encarga de establecer también, sin perjuicio de lo plasmado en la tabla anterior, cuál será el límite retributivo máximo de los Presidentes de las Diputaciones provinciales, así como el de Los Presidentes de los Cabildos y Consejos Insulares, que vendrá expresado en función del tamaño de la población y de la retribución correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su correspondiente provincia.

Cabe también mencionar brevemente lo que dispone el artículo 75 ter que la reforma también introduce a la LRBRL y que establece límites al número de cargos públicos de las Entidades Locales que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva. Dichos límites, tal y como vienen expresados en la norma, son los siguientes:

- En los Ayuntamientos de Municipios con población inferior a 1.000 habitantes, ningún miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.

- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 1.001 y 2.000 habitantes, solo un miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 2.001 y 3.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dos.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 3.001 y 10.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de tres.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 10.001 y 15.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de cinco.
- En Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 15.001 y 20.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de siete.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 20.001 y 35.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de diez.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 35.001 y 50.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de once.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de quince.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 100.001 y 300.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dieciocho.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 300.001 y 500.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinte.
- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 500.001 y 700.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veintidós.

- En los Ayuntamientos de Municipios con población comprendida entre 700.001 y 1.000.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de veinticinco.
- En los Ayuntamientos de Municipios de Madrid y Barcelona, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederán, respectivamente, de cuarenta y cinco y de treinta y dos.

Del mismo modo, este artículo se encarga de señalar el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las Diputaciones provinciales, así como en los Cabildos y Consejos Insulares.

Por último, y en sintonía con estas disposiciones, es importante añadir que el nuevo artículo 104 bis de la LRBRL se encarga de definir el número máximo de puestos de personal eventual del que podrán disfrutar las Entidades Locales en función de criterios, una vez más, relacionados con el tamaño poblacional y el tipo de Entidad Local de que se trate.

D) Fomento de la iniciativa económico-privada.

Para finalizar, no podemos terminar este trabajo sin mencionar alguna de las novedades que la reforma ha introducido con la finalidad de fomentar la iniciativa privada en el ámbito económico y evitar interferencias públicas innecesarias que no hacen sino perjudicar el deseable desarrollo de este tipo de actividades.

Para ello, se ha modificado el artículo 84 bis de la LRBRL que se pronuncia acerca del régimen de control de actividades privadas por los entes locales, estableciendo que con carácter general, el ejercicio de estas actividades no se someterá a la obtención de licencia o a cualquier otro medio de control preventivo.

Se prevé no obstante que dicha licencia o medio de control preventivo pueda exigirse respecto a ciertas actividades económicas, cuando esté justificado por una serie de motivos que la ley expone y entre los que se encuentran, entre otros, razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, escasez de recursos naturales...etc.

Además la norma establece que en el caso de que existan licencias concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local tendrá la obligación de motivar y

justificar el interés general concreto que se pretende proteger y que el mismo no se encuentra cubierto ya por otra autorización existente.

Como podemos comprobar, la regla general con esta reforma es el no sometimiento a autorización de las actividades locales privadas ni de las instalaciones, lo cual por un lado beneficia al sector privado evitando interferencias en el desarrollo de sus actividades, pero por otro lado puede tener un efecto negativo, como bien explica Nogueira López, *“descuidando muchos costes asociados, en particular sus efectos sobre la protección de objetos sociales, territoriales o ambientales que estaban amparados por la intervención de la Administración”*.¹²

V. CONCLUSIONES.

Como hemos podido comprobar mediante la lectura de este trabajo, la reforma que esta ley introduce en el régimen local va encaminada a la consecución de unos objetivos que están centrados ante todo y especialmente en mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración y cumplir con los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que tan importantes son en nuestros días dada la difícil situación económica que atraviesa nuestro país. Poco sentido tiene en nuestra humilde opinión pensar, como algunas voces se han atrevido a señalar, que los cambios introducidos por esta reforma se realizan con el objeto de mermar o restringir el principio de autonomía local que nuestra Constitución reconoce, en un absurdo intento de dotar de mayor poder y control a Administraciones superiores de nivel autonómico o estatal. Nos resulta cuanto menos ilógico pensar que los motivos que explican los cambios y algunas de las restricciones introducidas en lo que al abanico competencial de las Entidades Locales respecta, obedezcan a razones ideológicas o a un afán meramente centralizador por cuanto, en un Estado como el nuestro donde la autonomía de las Comunidades Autónomas está tan fuertemente reconocida y amparada por la Constitución, un traslado de competencias hacia la Administración Central sería imposible sin acometer antes una reforma constitucional seria.

Por tanto, hemos de tener en cuenta que el pilar básico sobre el que gira la reforma que hemos examinado tiene un fundamento económico que no es otro que el de cumplir con los

¹² NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA. “El régimen de intervención local en las actividades privadas”, en SANTAMARIA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 362.

requerimientos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que la LOEPSF ya se encargó de establecer.

Bien es cierto que la LRSAL presenta algunas deficiencias y probablemente con el tiempo afloren algunos errores que deberán ser convenientemente analizados y pulidos, pero no podemos negar que su fundamento es sólido y su finalidad lógica y necesaria.

Como bien manifiesta Santamaría Pastor, la Ley que finalmente se ha aprobado no es del completo agrado de sus redactores que, si bien intentaron lograr los objetivos de reducción y clarificación de competencias que dichas Administraciones precisaban, se vieron por otro lado frustrados por el bloqueo y reticencias que los responsables locales de su propio partido político opusieron frente a cualquier cambio que implicara una modificación del “*statu quo*” que en materia de funciones y competencias estaba ya establecido, sin olvidar la presión propia que en el mismo sentido también se realizó por parte de los partidos de la oposición¹³.

En palabras de este autor, estos obstáculos son en parte fruto de la proliferación de un localismo influido por ideologías nacionalistas que se basa en “*la sublimación fantasiosa de los problemas locales y en la ausencia de sentido de Estado, así como en el afán de conservar unos pequeños nichos de poder*” por parte de los representantes locales.

La falta de este importante sentido de Estado al que hace alusión Santamaría Pastor es quizá el motivo que ha provocado que, durante los años en los que se ha experimentado una situación de crecimiento económico, los principios que hubieran de guiar las actuaciones de las Administraciones se hayan relajado en exceso dando lugar a políticas de derroche y descontrol financiero que ahora se vuelven en nuestra contra y a las que debemos hacer frente. Este sentido de Estado al que hacemos alusión es el que en nuestra opinión debe volver a guiar las actuaciones de los dirigentes políticos a la hora de tomar una serie de decisiones que, si bien en muchas ocasiones no serán del agrado de todos, irán al menos dirigidas a satisfacer el interés general de nuestro país, que en momentos de crisis como el actual supondrá llevar a cabo una serie de sacrificios por parte de ciertos sectores y ámbitos de la sociedad.

Sin duda una reforma de la Administración Local no parece suficiente para remediar los graves problemas por los que nuestro sistema atraviesa, con unas instituciones que en muchos casos se han visto desprestigiadas, con Administraciones Públicas en grave situación

¹³ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 154.

económica y financiera, además de los lamentables casos de corrupción política tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local, sin olvidar la elevada deuda pública a la que hemos de hacer frente y con unos datos de desempleo que son realmente desalentadores, por mencionar solo los problemas más importantes. Sin embargo, aunque por sí sola esta reforma no es suficiente, creemos que se trata de un buen comienzo, de un indicador de que la tendencia está cambiando y de que el horizonte puede ser positivo si se siguen acometiendo reformas de este tipo en otros niveles de la Administración Pública que probablemente estén igual de necesitados, o más aún si cabe, de este tipo de reformas. Esperamos que la mentalidad cambie, no solo a nivel político sino también en los propios ciudadanos, de manera que reformas de este tipo sean acogidas no como restricciones en la autonomía y el poder de ciertos sectores de la Administración sino como una verdadera oportunidad de cambiar y mejorar muchas de las actuaciones negativas que hasta ahora se han venido realizando y aceptando de forma irresponsable, y beneficiar así al interés general de todos los territorios y ciudadanos de nuestro país como conjunto, interés que ha de ser perseguido y protegido en aras de lograr una Administración Pública más moderna, eficiente, que vele por la igualdad en el conjunto de nuestro país y que sea, en definitiva, más responsable.

VI. BIBLIOGRAFIA

Artículos:

- ARENILLA SÁEZ, MANUEL. “El nuevo sistema de competencias locales” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 15-55.
- FORCADELL I ESTELLER, XAVIER. “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local”, en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 57-73.
- LUCAS LUCAS, CARMEN. “El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales.” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 173-191.
- NOGUEIRA LÓPEZ, ALBA. “El régimen de intervención local en las actividades privadas”, en SANTAMARIA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 341-362.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARIA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 139-156.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la LRSAL” en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN A. (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 75-136.

Textos legales:

- España. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2013, núm. 312.
- Consejo de Estado. Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 103/2013 de 25 de abril.
- España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103.
- España. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 2004, núm. 59.
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de abril de 1985, núm. 80.